

# Tombamento de bens públicos e abrangência de interesses – É possível a aplicação da regra contida no artigo 2º, §2º do Decreto-Lei nº 3.365/1941?

**Márcio Fernando Bouças Laranjeira**

Advogado da União em exercício na Procuradoria-Regional da União – 2ª Região/RJ. Graduado em Direito pela UFRJ. Pós-Graduado em Direito (especialização) pela UnB. Mestrando em Direito pela UNIRIO.

**Resumo:** A proteção do patrimônio histórico e cultural é medida indispensável para a preservação da identidade nacional, sendo o tombamento um dos instrumentos destinados a tal fim. A imposição de restrições ao uso e disposição dos bens de relevância histórica e cultural reflete o que se convencionou chamar “domínio eminente”, poder este decorrente da própria soberania do Estado. Assim, todos os bens, móveis ou imóveis, públicos e privados estão sujeitos ao tombamento, sem que se fale em mácula ao direito de propriedade. No entanto, surge divergência quanto à possibilidade de tombamento de bens públicos pertencentes à União por Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, assim como bens dos Estados-Membros serem declarados tombados por Municípios. Apesar de a preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural competir a todos os entes públicos (competência comum), impende considerar que os interesses tutelados pelos entes de maior abrangência não poderão se submeter à satisfação de interesses dos entes de menor extensão, sob pena de se colocar em risco o equilíbrio que marca a federação. O presente estudo buscará analisar tal questão, confrontando os possíveis argumentos contrários e favoráveis à aplicação por analogia da regra da “abrangência de interesses” que fundamenta o artigo 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941.

**Palavras-chave:** Direito administrativo. Proteção do patrimônio cultural. Tombamento. Bens públicos. Abrangência de interesses.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Do tombamento segundo a legislação pátria – 3 Da abrangência de interesses e o tombamento de bens públicos – 4 Conclusão – Referências

## 1 Introdução

A imposição de restrições à propriedade de bens pertencentes aos entes da federação é matéria pouco citada pelos administrativistas. Em regra, limita-se o estudioso a analisar as modalidades de intervenção na

propriedade de forma genérica. Quando muito, destaca-se a regra do artigo 2º, §2º do Decreto-Lei nº 3.365/1941 que, ao tratar da desapropriação, estabelece que os Estados-Membros só podem desapropriar bens dos Municípios e nunca da União (cujos bens não podem ser desapropriados por qualquer outro ente), enquanto os Municípios não podem desapropriar bens públicos que não sejam de sua propriedade.

A norma em questão tem por fundamento não a hierarquia — inexistente entre os entes da federação, já que todos são dotados de competências próprias, encontrando-se em idêntico patamar hierárquico-normativo —, mas a abrangência ou preponderância de interesses.

Em outras palavras, quando se permite que a União desapropriar bens dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios, assegura-se que o interesse nacional seja alcançado; já os Estados-Membros, porque defendem interesses de âmbito regional, apenas podem desapropriar bens dos Municípios, garantindo-se que bens da União não sejam destinados à satisfação de interesses de menor extensão. Por fim, aos Municípios, titulares de interesses locais, só restaria a desapropriação de bens particulares.

Neste sentido, assevera José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 755):

Embora seja possível, a desapropriação de bens públicos encontra limites e condições na lei geral de desapropriações. A possibilidade expropriatória pressupõe a direção vertical das entidades federativas: a União pode desapropriar bens dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e os Estados podem desapropriar bens do Município. Assim sendo, chega-se à conclusão de que os bens da União são inexpropriáveis e que os Municípios não têm poder expropriatório sobre os bens das pessoas federativas maiores.

A despeito de não ser reconhecido qualquer nível de hierarquia entre os entes federativos, dotados todos de competências próprias alinhadas no texto constitucional, a doutrina admite a possibilidade de desapropriação pelos entes maiores ante o fundamento da preponderância do interesse, no qual está no grau mais elevado o interesse nacional, protegido pela União, depois o regional, atribuído aos Estados e Distrito Federal, e por fim o interesse local, próprio dos Municípios. Aliás, esse fundamento foi reconhecido expressamente em decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em litígio que envolvia a União e Estado-membro.

No entanto, quanto às demais modalidades de intervenção na propriedade não há qualquer dispositivo de igual jaez. Assim, na ausência de

regramento legal expresso, caberá ao intérprete encontrar a adequada solução, recorrendo à analogia e aos princípios gerais de direito, realizando uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico. A questão, portanto, não se resolverá pela mera subsunção do fato a uma norma.

Para fins deste breve estudo, será analisada especificamente a possibilidade de tombamento de bens públicos por qualquer ente da federação, independentemente do interesse tutelado (nacional, regional ou local). O que se buscará, ao cabo, é definir se a restrição prevista no Decreto-Lei nº 3.365/1941 pode ser aplicada também para o tombamento, de modo a evitar que Estados-Membros e Distrito Federal declarem tombados bens da União e que Municípios declarem tombados bens da União e dos Estados-Membros.<sup>1</sup>

## 2 Do tombamento segundo a legislação pátria

Nos termos da doutrina administrativista, o Poder Público tem a seu dispor duas modalidades de intervenção na propriedade: (i) intervenção supressiva e (ii) intervenção restritiva. Na primeira, como a denominação já deixar antever, o Poder Público intervém na propriedade alheia suprimindo-a, com a transferência coercitiva ao seu patrimônio de um bem de terceiro. Tal modalidade de intervenção configura desapropriação. A segunda modalidade, dita restritiva, não retira a propriedade, apenas impõe ao seu titular obrigações para o exercício regular de tal direito real. Estão incluídas nesta categoria a limitação administrativa, a servidão administrativa, a requisição, a ocupação temporária e o tombamento.

Neste sentido, ensina José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 717):

A intervenção restritiva é aquela em que o Estado impõe restrições e condicionamentos ao uso da propriedade, sem, no entanto, retirá-la de seu dono. Este não poderá utilizá-la a seu exclusivo critério e conforme seus próprios padrões, devendo subordinar-se às imposições emanadas pelo Poder Público, mas, em compensação, conservará a propriedade em sua esfera jurídica. [...]

Intervenção supressiva, a seu turno, é aquela em que o Estado, valendo-se da supremacia que possui em relação aos indivíduos, transfere coercitivamente para si a propriedade de terceiro, em virtude de algum interesse público previsto na lei. O efeito, pois, dessa forma interventiva é a própria supressão da propriedade das mãos de seu antigo titular.

<sup>1</sup> Não se discute o tombamento de bens do Distrito Federal por Municípios, por estes não existirem no território daquele, nos termos do artigo 32, *caput*, da Constituição da República.

Observe-se, portanto, que o tombamento — modalidade de intervenção restritiva — não leva à perda da propriedade, impondo simplesmente obrigações destinadas a manter a integridade dos bens que apresentem relevância histórica, arquitetônica, paisagística, urbanística ou cultural. Todavia, a limitação imposta ao proprietário claramente interfere na liberdade de uso, gozo e disposição do bem, como destaca Maria Sylvia Zanella di Pietro (2009, p. 124):

O tombamento implica limitação perpétua ao direito de propriedade em benefício do interesse coletivo; afeta o caráter absoluto do direito de propriedade; acarreta ônus maior do que as limitações administrativas, porque incide sobre imóvel determinado.

Na mesma vertente, assevera com maestria Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2009, p. 421-422):

O tombamento, previsto no art. 216, §1º, da Constituição Federal, pode ser conceituado como a espécie de intervenção ordinária e concreta do Estado na propriedade privada, limitativa de exercício de direitos de utilização e de disposição, gratuita, permanente e indelegável, destinada à preservação, sob regime especial, dos bens de valor cultural, histórico, arqueológico, artístico, turístico ou paisagístico.

Ao definir o instituto do tombamento, ensina José Afonso da Silva que por tal instrumento é constituído um regime jurídico especial, no qual o bem, sem que alterada sua titularidade, transforma-se em bem de interesse público (2007, p. 813):

O tombamento é que *constitui* o bem tombado em *patrimônio cultural* nacional, estadual, municipal ou do Distrito Federal. Ele produz efeitos sobre a esfera jurídica dos proprietários, privados ou públicos, dos bens tombados, impondo restrições ao direito de propriedade, e cria para eles um regime jurídico especial, transformando-os em *bens de interesse público* (situação diversa de domínio público e de domínio privado), sujeitos a vínculos de várias espécies. Tudo isso inova a situação jurídica dos bens tombados, transforma sua posição jurídica e impõe a seus proprietários condutas jurídicas, *ob rem*, que antes não eram exigidas — demonstrando que o tombamento, em qualquer caso, é *ato constitutivo*. (grifos no original)

Com o tombamento, *i.e.*, com a inscrição no livro próprio, o bem não poderá ser destruído, descaracterizado, deteriorado ou demolido,

pois passou a integrar o acervo cultural brasileiro, sem que, no entanto, tenha ocorrido a perda da propriedade. O titular do domínio fica obrigado, ainda, a não realizar qualquer obra no imóvel tombado, da qual possa resultar obstrução ou redução de sua visibilidade,<sup>2</sup> nem afixar anúncios ou cartazes sem a autorização do Serviço de Patrimônio competente.

Dispõe claramente o Decreto-Lei nº 25/1937:

*Art. 14.* A coisa tombada não poderá sair do país, senão por curto prazo, sem transferência de domínio e para fim de intercâmbio cultural, a juízo do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

*Art. 17.* As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado.

*Art. 18.* Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.

Assim como as demais espécies de intervenção estatal na propriedade, as restrições impostas ao proprietário pelo Poder Público têm por fundamento o domínio eminente sobre todos os bens localizados no território nacional.

Tal domínio decorre do poder de império inerente à soberania do Estado que, como tal, é capaz de se reger por governo autônomo e de instituir um regime jurídico próprio, aplicável a todos que se encontram em seu território, independentemente da interferência externa.

Neste sentido, pondera acertadamente José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 713):

A intervenção, como é óbvio, revela um poder jurídico do Estado, calcado em sua própria soberania. É verdadeiro poder de império (*ius imperii*), a ele devendo sujeição os particulares. Sem dúvida, as necessidades individuais e gerais, como bem afirma Gabino Fraga, se satisfazem pela ação do Estado e dos particulares, e, sempre que se amplia a ação relativa a uma dessas necessidades, o efeito recai necessariamente sobre a outra.

<sup>2</sup> A preservação da visibilidade do imóvel é imposta também aos vizinhos, como bem ressaltam José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 743) e Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2009, p. 144).

Já Diogo de Figueiredo Moreira Neto deixa consignado (2009, p. 381-382):

O domínio eminente é um aspecto da soberania incidente sobre todos os bens que constituem o território do Estado ou que a ele se integrem ou se lhe adiram, mas se manifesta diferentemente sobre cada uma das três referidas categorias de bens: os bens públicos, os bens privados e os bens de ninguém, ou *res nullius*.

Sobre os bens públicos, que constituem o domínio público patrimonial, o domínio eminente se patenteia pelo estabelecimento de um regime público dominial especial, de competência de cada entidade política.

Sobre os bens privados, que constituem o domínio privado, o domínio eminente se revela pelas regras de Polícia, que limitam o exercício de direitos inerentes à propriedade privada, ou pelas do Ordenamento Econômico, que alteram a disposição e a destinação utilitária desses bens.

Em ambos os casos, qualquer intervenção do Estado sobre a propriedade privada (que poderá ser exercida em amplíssimo espectro, que vai desde a ocupação temporária à desapropriação), só se justificará em estrita submissão ao binômio: lei — interesse público. [...]

O domínio eminente, que, na lição de Hely Lopes Meirelles, é o desdobramento político do conceito de domínio público, por ser uma expressão da soberania, está compartilhado entre todas as entidades políticas — União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 18 da Constituição) — que o exercem na medida de suas respectivas competências constitucionais.

Pelo exposto, em virtude da submissão ao *ius imperii*, a propriedade não mais se apresenta como direito absoluto, sendo os correspondentes poderes de uso, gozo e disposição necessariamente determinados de acordo com os parâmetros legais. As restrições ao domínio, quando fixadas por critérios razoáveis (ou seja, quando não forem arbitrárias), são coativamente impostas a todos que, em território nacional, exerçam tal direito real, sem que se fale em desrespeito à autonomia individual.

Adotando o mesmo entendimento, pontifica Marçal Justen Filho (2009, p. 511-512):

A propriedade, no passado, foi conceituada como o poder de dispor de uma coisa de modo absoluto e insuscetível de limitação ou questionamento.

Presentemente, reconhece-se a função social da propriedade, que é a vinculação das faculdades inerentes ao domínio à realização das necessidades coletivas, segundo a proporcionalidade.

A propriedade deve ser exercida segundo sua função social, impedindo-se que o proprietário exercite as faculdades do domínio de modo abusivo, o que se verifica quando o uso e a fruição são inadequados, excessivos ou inúteis e produzem lesão a interesse protegido juridicamente. [...]

Tal como exposto acima, as liberdades e os direitos devem ser fruídos pelos particulares segundo o princípio da proporcionalidade. E as limitações estatais impostas ao gozo pelos particulares de suas liberdades também se orientam pelo mesmo princípio.

Logo, a função social da propriedade não gera efeitos despropositados ou absurdos, mas a adoção das providências estritamente adequadas e necessárias a evitar a infração aos interesses protegidos, respeitada a substância econômica da propriedade privada.

Também Diogenes Gasparini reconhece o caráter relativo da propriedade, como se pode observar na seguinte passagem de sua obra (2005, p. 670):

A propriedade privada não é mais absoluta. Seu uso, gozo, fruição e disposição não podem opor-se aos interesses gerais. Mesmo em países como o nosso, em que a Constituição assegura a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, ela está condicionada a uma função social (CF, art. 170, III).

Aquela propriedade privada, oponível contra todos e contra o próprio Estado, já não existe, e para realizar o bem comum pode o Estado nela intervir, valendo-se dos institutos da *limitação administrativa*, da *servidão administrativa* — em que se inclui o *tombamento* —, da *ocupação temporária*, da *requisição*, da *desapropriação*, do *parcelamento e edificação compulsórios*.

No amplo espectro de interesses públicos a serem satisfeitos pelo titular do domínio para que se confira à propriedade a sua função social, está a preservação do patrimônio histórico e artístico nacional, como expressamente dispõe o artigo 1228, §1º, do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), *in verbis*:

*Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.*

§1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

É neste contexto que se revela indispensável o tombamento, como medida destinada à eficaz preservação do patrimônio histórico e cultural. Trata-se, portanto, de legítimo instrumento de intervenção do Poder Público na propriedade, por intermédio do qual o exercício do citado direito real adquire novos contornos, deixando o proprietário de ter o livre e incondicionado uso e disposição do bem.

A partir do instante em que é verificada a relevância cultural (com a inscrição no livro do tombo), o titular do domínio fica obrigado a preservar o bem tombado, em deferência ao interesse difuso previsto no artigo 216 da Constituição da República. Assim pondera José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 736):

Sem dúvida que a defesa do patrimônio cultural é matéria de interesse geral da coletividade. Para que a propriedade privada atenda a essa função social, necessário se torna que os proprietários se sujeitem a algumas normas restritivas concernentes ao uso de seus bens, impostas pelo Poder Público. Sob essa proteção, a propriedade estará cumprindo o papel para o qual a destinou a Constituição.

Desse modo, podemos considerar que o tombamento é fundado na necessidade de adequação da propriedade à correspondente função social. E a função social, na hipótese, é estampada pela necessidade de proteção ao patrimônio cultural, histórico, artístico etc.

Por sua vez, ao analisar o conceito de patrimônio histórico, assevera Hely Lopes Meirelles (1998, p. 464):

O conceito de patrimônio histórico e artístico nacional abrange todos os bens, móveis e imóveis, existentes no País, cuja conservação seja de interesse público, por sua vinculação a fatos memoráveis da História pátria, ou por seu excepcional valor artístico, arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou ambiental. Tais bens tanto podem ser realizações humanas como obras da Natureza; tanto podem ser preciosidades do passado como criações contemporâneas. A proteção de todos esses bens é realizada por meio do tombamento, ou seja, da inscrição da coisa em livros especiais — Livros do Tombo — na repartição competente, para que sua utilização e conservação se façam de acordo com o prescrito na respectiva lei.

De igual modo, ensina Lucas Rocha Furtado (2007, p. 797-798):

O tombamento corresponde a uma das diversas opções de que dispõe o Estado para intervir na propriedade privada. Ele afeta bens móveis ou imóveis



tendo em vista a realização de fim específico: *a proteção do patrimônio histórico e cultural nacional*. [...]

Constitui sujeição da propriedade privada à função social na medida em que o uso do bem fica condicionado à preservação de aspectos históricos ou culturais relevantes.

Vale lembrar, ainda, que não só o Poder Público, mas também a coletividade está obrigada a proteger o patrimônio cultural brasileiro. O tombamento não representa violação alguma ao direito de propriedade, sendo o interesse público na conservação do bem tombado oponível a quem detenha o seu domínio.

Observe-se, nesta oportunidade, que a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, atualmente consignado no artigo 216 da Constituição da República, já se encontrava prevista na Constituição de 1934, dispondo o seu artigo 10, inciso III, competir à União proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo inclusive obstar a evasão de obras de arte.

A subsequente Constituição de 1937 previu igualmente a proteção dos monumentos históricos, artísticos e naturais, atribuindo não só à União, mas também aos Estados-Membros e aos Municípios o dever de tutelá-los (artigo 134).<sup>3</sup> Com amparo em tal dispositivo constitucional, foi publicado o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, sendo este o diploma que, até os dias atuais, disciplina o instituto do tombamento na esfera federal.

Segundo o Decreto-Lei nº 25/1937, qualquer bem localizado em território nacional, seja ele móvel ou imóvel, pode ser objeto de tombamento. Assim, tanto um edifício como um acervo de museu são passíveis de sofrer tal medida restritiva. Também os bens públicos — federais, estaduais, distritais e municipais — podem ser tombados, como claramente determinam os artigos 1º e 2º do citado Decreto-Lei nº 25/1937:

*Art. 1º* Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil,

<sup>3</sup> Disposição mantida na Constituição de 1946 (artigo 175), na Constituição de 1967 (artigo 172, parágrafo único) e na Emenda Constitucional nº 1/1969 (artigo 180, parágrafo único).

quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

§1º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico o artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei.

§2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pelo indústria humana.

*Art. 2º* A presente lei se aplica às coisas pertencentes às pessoas naturais, bem como às pessoas jurídicas de direito privado e de direito público interno.

O tombamento impõe ao proprietário a obrigação de conservação do bem e restrições para a sua alienação, possibilitando-se, no caso de descumprimento, a aplicação das sanções previstas nos artigos 15 a 21 do Decreto-Lei nº 25/1937.

Considerando, entretanto, que tal medida restritiva poderá interferir na destinação pública que lhe dá o seu proprietário, pergunta-se: pode o ente de maior abrangência sofrer restrições no uso de seus bens por ato de outro ente de menor abrangência? Em outras palavras: podem os bens da União ser tombados por Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e os bens estaduais pelos Municípios localizados em seu território?

### 3 Da abrangência de interesses e o tombamento de bens públicos

Tendo em vista a natureza do tombamento e os efeitos jurídicos dele decorrentes, aí incluída a possibilidade de sanções administrativas no caso de descumprimento dos deveres impostos ao proprietário, deve-se ponderar acerca da aplicação, por analogia, da norma restritiva do artigo 2º, §2º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, com o fito de se evitar desnecessário e inconveniente conflito federativo.

Ressalte-se que a discussão a ser travada neste estudo não se refere ao tombamento de bens públicos, o que, nos termos do artigo 5º do Decreto-Lei nº 25/1937,<sup>4</sup> é perfeitamente possível. O questionamento ora

<sup>4</sup> Dispõe o artigo 5º do Decreto-Lei nº 25/1937: "O tombamento dos bens pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios se fará de ofício, por ordem do diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e

em tela cuida da específica adoção de tal instrumento por certos entes da federação sobre bens públicos que não lhes pertençam. A pergunta é: que bens públicos poderão os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios declarar tombados?

A tese normalmente referida pela doutrina, de que os bens públicos podem ser tombados por qualquer ente federativo, ampara-se na inexistência de vedação expressa no Decreto-Lei nº 25/1937.<sup>5</sup> Sob tal enfoque, se o ordenamento não proíbe o tombamento, não caberia ao operador do Direito impor qualquer restrição.

Seguindo tal entendimento, apenas não seriam passíveis de tombamento as obras de origem estrangeira pertencentes às representações diplomáticas ou consulares acreditadas no país, aquelas que adornam veículos pertencentes a empresas estrangeiras, os bens enumerados no artigo 10 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), os bens pertencentes a casas de comércio de objetos históricos ou artísticos, que sejam trazidos para exposições comemorativas, educativas ou comerciais e, finalmente, os bens importados por empresas estrangeiras expressamente para adorno dos respectivos estabelecimentos, como consignado no artigo 3º do Decreto-Lei nº 25/1937. Quaisquer outros bens, ainda que pertencentes aos entes públicos de maior abrangência, poderão ser tombados licitamente por quaisquer entes da federação.

A questão, entretanto, não se apresenta tão simples. Afirmar que, por não haver proibição legal para o tombamento de bens públicos, todos os entes da federação poderão adotar tal medida constritiva, independentemente de quem exerça a propriedade, parte da equivocada premissa de que a omissão do Decreto-Lei nº 25/1937 configuraria silêncio eloquente, não podendo o intérprete restringir o que a lei não o fez.

Tal concepção não há de prosperar. Em respeito à autonomia de que gozam os entes da federação brasileira, calha afastar a possibilidade

---

Artístico Nacional, mas deverá ser notificado à entidade a quem pertencer, ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada, a fim de produzir os necessários efeitos”.

<sup>5</sup> Neste sentido, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça, nos autos do RMS nº 18952-RJ. Segunda Turma, Ministra Eliana Calmon, julg. 26.04.2005, *DJ*, 30 maio 2005, p. 266. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&livre=%28%22ELIANA+CALMON%22%29.min.&processo=18952&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=%28%22ELIANA+CALMON%22%29.min.&processo=18952&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO)>. Acesso em: 22.07.2013.

de bens da União serem tombados pelos Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, assim como bens dos Estados-Membros serem tombados por Municípios, evitando-se, deste modo, indevida interferência na destinação e uso dos bens públicos pertencentes aos entes de maior abrangência.

Assim se sustenta em virtude da necessidade de se harmonizar os diversos interesses públicos que norteiam a atuação de cada um dos membros da federação. Assim, se é certo que a União representa interesse de maior extensão (*i.e.*, de âmbito nacional), não se revela congruente admitir-se que interesses de menor extensão (regionais ou locais) se sobreponham àquele. Por tal razão, não caberá o tombamento de bens da União, assim como não será possível que Municípios declarem tombados quaisquer bens públicos que não sejam de sua propriedade.

Ainda que a preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural esteja incluída na competência comum dos entes da federação (artigo 23, inciso II, da Constituição da República), os Estados-Membros e o Distrito Federal não podem atuar em desconformidade com a União e os Municípios com esta e com os respectivos Estados. A competência comum é de colaboração, não devendo servir como mecanismo de litígio entre os entes públicos.

Neste sentido, observe-se que a própria Constituição da República deixa antever a necessária compatibilização entre os atos de preservação do patrimônio público oriundos dos entes políticos, ao dispor em seu artigo 30, inciso IX, que os Municípios deverão promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, com a observância da ação fiscalizadora federal e estadual.

Assim está redigido o citado dispositivo constitucional:

*Art. 30. Compete aos Municípios: [...]*

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Ora, se os Municípios devem observar a ação fiscalizadora federal e estadual, é evidente que estes entes mais abrangentes têm prioridade na preservação dos bens que lhes pertençam. Aos Municípios, por tutelarem interesse local, não caberá limitar o uso e disposição de bens federais

e estaduais, já que estes poderão ser destinados a satisfazer interesses que ultrapassem os lindes municipais. Destarte, se no exercício de suas respectivas ações fiscalizadoras a União e os Estados-Membros decidem por priorizar outros interesses públicos, deixando de tomar seus próprios bens, não poderão os Municípios atuar de forma divergente, sob pena de impor àqueles o seu interesse local.

Ainda que não haja idêntica previsão constitucional para os Estados-Membros e Distrito Federal, não se pode negar que a atuação destes também deve se dar em harmonia com o ente de maior abrangência (União), por ser inerente à própria manutenção do Estado federal.<sup>6</sup> Tanto é isso verdade que o artigo 23, parágrafo único, da Constituição da República, claramente dispõe que caberá à lei complementar fixar normas de cooperação entre os membros da federação no exercício de suas competências concorrentes.

Consta no artigo 23, parágrafo único, da Constituição da República:

*Parágrafo único.* Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Analisando o referido dispositivo, Pedro Lenza bem destaca o fim almejado pelo Constituinte (2009, p. 303-304):

O objetivo é claro: como se trata de competência comum a todos, ou seja, concorrente no sentido de todos os entes federativos poderem atuar, o objetivo de referida lei complementar é evitar não só conflitos como a dispersão de recursos, procurando-se estabelecer mecanismos de otimização de esforços. E se ocorrer o conflito entre os entes federativos? Nesse caso, observam Mendes, Coelho e Branco que “se o critério da colaboração não vingar, há de se cogitar do critério da preponderância de interesses. Mesmo não havendo hierarquia entre os entes que compõem a Federação, pode-se falar em hierarquia de interesses, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos Estados)”.

<sup>6</sup> Como bem observa Dircêo Torrecillas Ramos, dentre os elementos que integram o conceito de Estado Federal encontra-se “o federalismo como uma base de Associação Política: compromisso de associar e cooperar ativamente, penetrar no espírito federalista, negociação compartilhada, mútua abstenção e autorrestrrição na perseguição de metas, unidade e alta autonomia” (RAMOS, 2010, p. 722).

Seguindo tal mandamento, a Lei Complementar nº 140/2011, ao dispor sobre a “cooperação entre a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”, claramente estabelece como objetivo fundamental da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios a harmonização das políticas e ações administrativas, com vistas a evitar conflitos de atribuições.

Encontra-se assim redigido o artigo 3º, inciso III, da Lei Complementar nº 140/2011:

*Art. 3º* Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: [...]

III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

A compatibilização entre os interesses nacionais, regionais e locais faz-se necessária, portanto, para evitar o inconveniente conflito federativo. Esclareça-se: como do tombamento decorrem obrigações, restrições e até sanções, caso admitida tal intervenção na propriedade, os entes de menor abrangência acabariam por condicionar a utilização de bens dos entes maiores, o que representaria, ao cabo, priorizar o interesse local ou regional em detrimento do interesse nacional.

Traga-se, como exemplo, o tombamento de imóveis nos quais são instaladas unidades militares da União. Não se nega que, caso tenham eles alguma valia histórica ou arquitetônica, poderá o referido ente público tombá-los, nos termos do Decreto-Lei nº 25/1937. Todavia, na hipótese de, posteriormente, verificar-se a necessidade de adaptá-los para novas funções, para atender a interesses de segurança nacional, nada impede que se proceda ao seu destombamento, permitindo-se a intervenção física necessária.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> O destombamento está expressamente previsto no Decreto-Lei nº 3.866/1941.

Na hipótese, como o tombamento do bem federal foi realizado pela própria União, tal ente estará habilitado a ponderar os interesses em confronto, decidindo pela medida mais adequada ao caso concreto, exercendo autonomamente a competência administrativa que lhe é própria. Em tal caso, o interesse nacional estará tutelado, seja com a manutenção do tombamento (preservação do patrimônio cultural), seja pelo destombamento (priorizando-se o interesse público da segurança nacional).

Tal ponderação de interesses, ambos de extensão nacional, não será possível, entretanto, se o bem federal estiver tombado pelo Estado ou pelo Município em que se encontrar. Em tal situação, se os referidos entes não compartilharem o entendimento de que a adaptação do bem se faz necessária para fins de segurança nacional, estará a União impedida de realizar qualquer intervenção.

O interesse prevalente, então, será o regional (do Estado) ou local (do Município), aos quais ficará submetido o nacional (da União). A preservação do patrimônio cultural atenderá ao interesse do Estado-Membro ou do Município, mas não da União. Esta, ao entender prevalente o interesse na segurança nacional, afastou a possibilidade de se sustentar a subsistência do interesse, também de expressão nacional, na preservação do bem público, não sendo razoável que tal manifestação de vontade deixe de produzir qualquer efeito prático em virtude de óbice imposto por outro ente federativo.

Observe-se que o tombamento acabou por servir como instrumento de submissão do interesse público de extensão nacional ao interesse público regional ou local. Criar-se-á, portanto, inequívoco conflito federativo pelo exercício de competências concorrentes, não obstante estas devam servir para concatenar ações públicas e não para torná-las incompatíveis.

Vale ressaltar que o apontado inconveniente ocorrerá não só quando o imóvel público estiver afetado para uso especial (como na hipótese acima), mas também nos casos de bens de uso comum do povo e bens dominicais. Com efeito, uma vez tombado o bem público, a posterior modificação de seu uso (afetação) poderá ser obstada pelo dever de conservação decorrente daquela intervenção restritiva.

Imagine-se um imóvel dominical federal que passe a ser destinado para a instalação de um órgão público, necessitando, para tal, de

adequações físicas tanto internas quanto externas. Nessa situação, a manifestação de vontade da União (que, ponderando suas necessidades e a impositiva satisfação do interesse público, decidiu por dar destinação específica a um bem dominical, transformando-lhe em bem de uso especial) estará inevitavelmente condicionada à anuência do ente responsável pelo tombamento. O interesse do ente de maior extensão estará, portanto, submetido ao interesse regional ou local.

Por tal razão, deve ser admitida a aplicação da regra da abrangência de interesses contida no artigo 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, evitando-se que Estados-Membros e Distrito Federal declarem tombados bens da União e que Municípios tombem bens dos demais entes da federação.

Defendendo a tese ora sustentada, pela aplicação por analogia do artigo 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, encontra-se José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 741):

Quanto aos bens públicos, entendemos que, por interpretação analógica ao art. 2º, §2º, do Decr.-lei nº 3.365/41, que regula as desapropriações, a União pode tomar bens estaduais, distritais e municipais, e os Estados podem fazê-lo em relação aos bens do Município. Entretanto, em observância também à natureza dos interesses tutelados pelos entes federativos das diversas esferas, parece-nos não possam as entidades menores instituir, *manu militari*, tombamento sobre bens pertencentes aos entes maiores, isto é, o Município não pode fazê-lo sobre bens estaduais e federais, nem os Estados sobre bens da União. Nestes casos, a entidade menor interessada deve obter autorização do ente público maior a quem pertencer o bem a ser tombado; só assim nos parece compatível a interpretação do art. 23, III, da CF, que confere a todas as pessoas federativas competência comum para proteger bens de valor histórico, artístico e cultural.

Também Sabino Lamego de Camargo, então Procurador do Estado do Rio de Janeiro, já se manifestou pela impossibilidade de entes de menor abrangência tombarem bens dos demais entes políticos. Assim consta no Parecer nº 2/80-SLC (1979, p. 348-352):

Certo é que as limitações não dizem respeito à subsistência do direito de propriedade, mas, sim, ao uso do bem. Mas, de qualquer forma, as limitações que decorrem do tombamento podem afetar substancialmente a finalidade ou o destino do bem sobre o qual incidem.



Reconhecer, portanto, às entidades políticas menores o direito de impor ônus ao direito ao uso de bens do domínio de entidades políticas maiores importa igualmente em reconhecer àqueles a possibilidade de criarem contra estas, por ato próprio, direitos que eventualmente podem tolher os objetivos de interesse coletivo a que haviam sido destinados ditos bens.

Em vista do exposto, os Estados-Membros e o Distrito Federal não poderão tomar bens federais, enquanto os Municípios não poderão tomar quaisquer bens públicos (salvo os seus próprios), evitando-se o indesejável conflito federativo que exsurgerà nos casos em que os interesses nacional, regional e local não se compatibilizarem.

Interpretando-se sistematicamente o ordenamento jurídico — a partir do qual se defende a adoção do critério da abrangência de interesses —, há de se concluir, então, que aos Estados e Distrito Federal não foi conferida a competência para realizar especificamente o tombamento de bens da União e aos Municípios não foi conferida a competência para tomar bens públicos dos demais entes da federação.<sup>8</sup>

Vale dizer, como a competência nada mais é que “a expressão funcional qualitativa e quantitativa do poder estatal, que a lei atribui às entidades, órgãos ou agentes públicos, para executar a sua vontade”,<sup>9</sup> e tendo em vista que o tombamento de bens públicos por entes de menor abrangência não se compatibiliza com o exercício harmônico das competências administrativas comuns (como sustentado neste trabalho), faltarão aos governadores o poder jurídico de tomar bens federais e aos prefeitos o poder de tomar bens públicos da União e dos Estados.

Apesar dos bens públicos serem passíveis de tombamento (logo o objeto do tombamento de bem público não é juridicamente vedado<sup>10</sup>), os Estados-Membros e o Distrito Federal não terão competência para impor tal restrição a bens federais, enquanto os Municípios não poderão

<sup>8</sup> Celso Antônio Bandeira de Melo, referindo-se ao sujeito como pressuposto subjetivo de validade do ato administrativo, assevera que, dentre os aspectos a considerar, está a “capacidade da pessoa jurídica que o praticou” (2006, p. 377). Como se defende neste estudo, os Estados-membros e Distrito Federal não têm capacidade jurídica de tombarem bens federais, enquanto os Municípios não a possuem em relação a bens públicos de outros entes da federação.

<sup>9</sup> MOREIRA NETO, 2009, p. 154.

<sup>10</sup> Tanto é isto verdade que bens dos Estados e Distrito Federal podem ser tombados pela União e bens municipais, pela União, pelos Estados e pelo próprio Município proprietário.

utilizar tal modalidade de intervenção em face de bens públicos que não lhes pertençam.

O desrespeito à regra da abrangência de interesses implicará, portanto, a nulidade do ato administrativo por vício de competência. Assim, porque não satisfeito um dos requisitos de validade do ato de tombamento, caberá ao ente atingido pela intervenção em sua propriedade pleitear em juízo a declaração de nulidade do ato em questão.

Em outras palavras, tratando-se de ato inválido, mas eficaz enquanto não reconhecido o vício que o macula,<sup>11</sup> não restará ao ente atingido pelo tombamento outra medida senão valer-se do Judiciário para obter a anulação e afastar as restrições impostas ao bem indevidamente tombado.

Vale ressaltar que a impossibilidade de Estados-Membros e Distrito Federal tombarem bens da União e Municípios tombarem quaisquer bens públicos além dos seus próprios não viola a autonomia de tais entes da federação, já que suas competências administrativas não são exercidas de modo absoluto. Aos Estados-Membros, ao Distrito Federal e aos Municípios compete exercer suas atribuições constitucionais em harmonia entre si e com a União, porque assim necessário para a estabilidade da federação.

Observe-se, ainda, que a aplicação da regra contida no artigo 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, não significa interpretar extensivamente uma norma restritiva. Trata-se, simplesmente, de aplicar o mesmo fundamento jurídico que, amparado na interpretação sistemática do ordenamento jurídico — a qual nos leva a concluir que as competências comuns devem ser exercidas em cooperação, não podendo servir para abalar a necessária harmonia que deve existir entre os entes políticos —, justifica a impossibilidade de desapropriação de bens públicos por entes de menor extensão.

Com efeito, se tanto na desapropriação quanto no tombamento há a possibilidade de se criar um conflito federativo, pela intervenção na

<sup>11</sup> Ensina Celso Antônio Bandeira de Mello que “os atos inválidos, inexistentes, nulos ou anuláveis não deveriam ser produzidos. Por isso não deveriam produzir efeitos. Mas o fato é que são editados atos inválidos (inexistentes, nulos e anuláveis) e que produzem efeitos jurídicos. Podem produzi-los até mesmo *per omnia secula*, se o vício não for descoberto ou se ninguém o impugnar. É errado, portanto, dizer-se que os atos nulos não produzem efeitos. Aliás, ninguém cogitaria da anulação deles ou de declará-los nulos se não fora para fulminar os efeitos que já produziram ou que podem ainda vir a produzir” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 471).

propriedade de outro ente público para satisfazer interesses de menor extensão, deverá o operador do Direito aplicar o mesmo raciocínio para ambas as hipóteses, em respeito à máxima *ubi eadem ratio ibi idem jus*. Assim, o critério da abrangência de interesses incide também nos casos de tombamento.

Finalmente, a impossibilidade de Estados-Membros e Distrito Federal tombarem bens da União e de os Municípios tombarem bens públicos dos demais entes políticos não causa prejuízo algum à preservação do patrimônio cultural, seja porque mantida a possibilidade de tombamento de bens públicos pelos entes de maior abrangência, seja porque nada impede aos entes de menor abrangência pleitear junto aos demais o tombamento dos bens que lhes pertencem.<sup>12</sup>

#### 4 Conclusão

Ao longo deste breve estudo buscou-se analisar o instituto do tombamento, reconhecendo-o como instrumento que tem o Poder Público para preservar o patrimônio histórico, artístico e cultural. Impondo restrições ao proprietário, que não mais poderá modificar ou destruir o bem tombado, o Estado assegura a subsistência do bem declarado de relevância para o patrimônio nacional.

Verificou-se que o tombamento é realizado sobre quaisquer bens, inclusive públicos, como disposto no artigo 5º do Decreto-Lei nº 25/1937. No entanto, ao contrário do Decreto-Lei nº 3.365/1941, a Lei de Tombamento não contém expressa proibição para os Estados-Membros e Distrito Federal declararem tombados bens da União e para os Municípios tombarem bens desta e dos Estados-Membros em cujo território se encontram.

Em decorrência da referida omissão legislativa, duas correntes se firmaram quanto ao tombamento de bens públicos. De um lado, estão os defensores da possibilidade de tombamento de quaisquer bens públicos, independentemente de quem os possua, já que não poderá o intérprete criar restrição alguma no exercício de tal competência, se assim a lei não

<sup>12</sup> Além de José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 741), também Sabino Lamego de Camargo faz consignar que: "Deverão as entidades menores, se o quiserem, manifestar seu interesse no tombamento às entidades maiores e solicitar aos respectivos órgãos competentes que o promovam" (p. 352).

dispôs. Por conseguinte, não havendo ressalva no Decreto-Lei nº 25/1937, os bens da União poderão ser tombados pelos demais entes e os bens dos Estados-Membros, pelos Municípios localizados em seus territórios.

De outro modo, sustentam alguns doutrinadores que o tombamento de bens públicos deve igualmente observar a regra da abrangência de interesse, com base na qual se fundamenta a norma restritiva do artigo 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, assegurando-se que a União dê plena destinação aos seus bens (satisfazendo interesse nacional), sem que os demais entes possam tombá-los, enquanto os Estados-Membros só poderão sofrer limitação na sua propriedade em deferência ao interesse nacional, não se admitindo que os Municípios lhes imponham quaisquer restrições, hipótese na qual o interesse regional restaria subordinado ao interesse local.<sup>13</sup>

Buscou-se demonstrar que a lacuna do Decreto-Lei nº 25/1937 deverá ser suprida pela interpretação sistemática do ordenamento jurídico, de modo que o exercício da competência comum dos entes da federação, relativa à preservação dos bens de valor histórico, artístico e cultural (artigo 23, inciso III, da Constituição da República), não acarrete indesejável conflito federativo.

Admitindo-se que a competência comum dos entes públicos não pode servir como fonte de dissídio federativo, é forçoso concluir que o tombamento de bens públicos deve se dar de forma restritiva, ou seja, seguindo a ordem de precedência dos interesses nacional, regional e local (tutelados pela União, Estados-Membros/Distrito Federal e Municípios, respectivamente), como já ocorre com a desapropriação.

Quando os interesses de cada ente público não se apresentarem compatíveis, há de se dar prioridade ao de maior extensão, evitando-se que entes menores, por ato próprio, criem obrigações e restrições oponíveis aos entes de maior abrangência. Logo, não poderá a União ser proibida de modificar as características físicas de seus bens, adaptando-os à nova destinação pública, em virtude de tombamento realizado por Estado-Membro, Distrito Federal ou Municípios.

<sup>13</sup> Lembre-se, uma vez mais, que o Distrito Federal, porque não dividido em municípios, não sofre qualquer restrição na sua propriedade, senão por ato do ente mais abrangente (União).

Apenas ao ente federal caberá ponderar os interesses nacionais em jogo, decidindo pela preservação do patrimônio histórico ou pela satisfação de outra necessidade pública mais premente. O mesmo deverá ocorrer com os Estados-Membros quanto aos interesses regionais, não podendo ser os seus bens tombados pelos Municípios, mas apenas pela União (em deferência ao interesse nacional).

A observância da regra de abrangência de interesses, já prevista no artigo 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, para o tombamento, antes de violar a autonomia dos entes de menor abrangência, assegura o equilíbrio e a harmonia da federação brasileira, ao garantir que a atuação destes não ocorra de forma irrestrita, mas sim em cooperação com os demais, como exige o artigo 23, parágrafo único, da própria Constituição da República.

Restou demonstrado, ainda, que a atuação coordenada dos entes da federação, evitando conflitos e contribuindo para a eficiência que se espera da Administração, é objetivo a ser alcançado pela União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício de suas competências comuns, como recentemente consignado no artigo 3º, inciso III, da Lei Complementar nº 140/2011.

Adotando-se o raciocínio ora proposto, o eventual tombamento de bens públicos pelos entes de menor abrangência haverá de ser reconhecido nulo por vício de competência. Deveras, apesar de bens públicos serem passíveis de tombamento, os Estados e o Distrito Federal não terão competência especificamente para tomar bens da União, enquanto os Municípios carecerão de competência para tomar quaisquer bens públicos que não lhes pertençam. Em tal situação, restará ao ente prejudicado pleitear em juízo a sua invalidação.

Por fim, considerando que a preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural está garantida, em relação aos bens públicos, com o tombamento levado a efeito pelos entes de maior abrangência (os quais poderão ser instados pelos de menor abrangência a tomar os seus respectivos bens), a aplicação da regra contida no artigo 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, é medida que se impõe, em deferência ao equilíbrio e à harmonia que caracterizam o sistema federativo.

## **Administrative Constraints Over Real Estate Property of Political Entities and “Extent of Interests” – Is it Possible to Apply the Rule of the Article 2º, §2, of Decree-Law nº 3.365/1941?**

**Abstract:** Considering that the protection of historic and cultural heritage is indispensable to the preservation of national identity, the administrative constraints imposed by the government represents one of the legal instruments useful for this purpose. The restrictions on the use of all properties that have cultural and historical significance reflect the so-called “eminent domain”, a politic power resulting from the state sovereignty. Thus, all property, movable or immovable, public and private, is submitted to administrative limitations, maintaining intact, at the same time, the individual property rights. However, there is disagreement as to the possibility of imposing administrative constraints to public goods belonging to the Union by the Federal States, Federal District and Municipalities, as well as property of the Federal States being equally affected by municipalities. Although the preservation of historical, artistic and cultural goods is attributed to all public entities (common competence), it is important to consider that the interests protected by the ones with wider coverage may not be submitted to the satisfaction of the interests of less extent entities, under penalty of endangering the balance which marks the federation. This study will seek to examine this question, comparing the possible arguments in favor and against the application by analogy of the rule of “extent of interests” that underlies Article 2, §2, of Decree-Law nº 3.365/1941.

**Key words:** Administrative Law. Protection of cultural heritage. Administrative constraints. Public goods. Extent of interests.

## **Referências**

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. *Diário Oficial da União*, 06 dez. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/del0025.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.866, de 29 de novembro de 1941. Dispõe sobre o tombamento de bens no Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Diário Oficial da União*, 31 dez. 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del3866.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del3866.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*, 08 dez. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 18.952-RJ. Rel. Min. Eliane Calmon. *DJ*, 30 maio 2005. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

CAMARGO, Sabino Lamego de. Parecer nº 2/80-SLC, de 11 de janeiro de 1980: tombamento: impossibilidade de entidades políticas menores tombarem bens do domínio de entidades políticas maiores. Reiteração do ponto de vista da PG. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 35, p. 348-352, 1979.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. Federação e República. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). *Tratado de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 1.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.